

美國聯邦存款保險公司（FDIC） 「根據系統性風險認定研議特別保費 徵收規則」報告摘譯

本公司業務處摘譯

- 壹、背景
- 貳、法律依據和政策目標
- 參、最終定案規則說明
- 肆、分析及預期成效
- 伍、結論

壹、背景

2023 年 3 月 10 日，矽谷銀行（SVB）被加州金融保障與創新部關閉，隨後紐約州金融服務部關閉標誌銀行（Signature Bank）。FDIC 被指定為這兩家機構的清理人。

FDIA 第 13（c）（4）（G）條允許 FDIC 採取必要行動或向 FDIC 被指定為清理人的要保機構（以下簡稱 IDI）提供幫助，以避免或減輕對經濟狀況或金融穩定的不利影響。

本文係中央存保公司摘譯 2023 年 11 月 16 日發表於美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 之「根據系統性風險認定研議特別保費徵收規則」（Special Assessments Pursuant to Systemic Risk Determination），非 FDIC 官方翻譯。本篇文章無償取材自美國聯邦存款保險公司網站（www.fdic.gov），本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文網址連結如下：<https://www.fdic.gov/news/board-matters/2023/2023-11-16-notice-dis-a-fr.pdf>

2023 年 3 月 12 日，財政部部長根據 FDIC 董事會和 FRB 理事會的建議，並在與總統協商後，援引法定系統性風險例外情況，允許 FDIC 對 SVB 和 Signature Bank 之處理，以充分保障所有存款人的方式，對所有存款人採全額保障，而不是將損失強加給保額外的存款人，旨在增強民眾對國家銀行體系的信心。

2023 年 3 月 12 日至 13 日，FDIC 分別成立過渡銀行，承受 Signature 銀行及 SVB 所有存款及絕大部分資產，並開始進行過渡銀行之標售。2023 年 3 月 19 日，FDIC 宣布就 Signature Bridge Bank 的所有存款（加密貨幣存款除外）和某些放款組合簽訂購買和承受交易。2023 年 3 月 27 日，FDIC 就 Silicon Valley Bridge Bank 的所有存款和放款簽訂購買和承受交易。該公告揭露，FDIC 並就 Silicon Valley Bridge Bank 的商業放款，與承受銀行 First-Citizens Bank & Trust Company（First Citizens）達成損失分攤協議。

貳、法律依據和政策目標

FDIC 預估 SVB 與 Signature bank 處理成本中約有 163 億美元係保額外存款所致之損失。依 FDIA 第 13（c）（4）（G）條，存款保險基金（DIF）因處理系統性風險危機事件所發生之損失，FDIC 得決定對適當之 IDI 或其控股公司徵收特別保費彌補之。又 FDIC 可以自行決定任何特別保費的設計和時間範圍，以彌補 DIF 因系統性風險認定而遭受的損失。

依據 FDIA 第 13（c）（4）（G）條實施特別保費時，FDIC 考量因素包括因系統性風險金融危機事件採取措施而受益之實體類型、經濟狀況、對行業之影響因子以及 FDIC 認為所採取的行動或提供的援助相關且適當的其他因素。

參、最終定案規則說明

一、概要

FDIC 經過多方討論、問卷等建議的彙整和規則的研擬，最終確定採年度特別保費費率約為萬分之 13.4。特別保費的保費基數將等於 IDI 於 2022 年 12 月底申報之保額外存款。特別保費將在 8 個季度的收費期內收取，每季度特別保費

費率為萬分之 3.36。在此收費期內，FDIC 估計該款項足以彌補因保障 SVB 和 Signature Bank 保額外存款人所造成的損失，目前估計損失 163 億美元，每季度收取特別保費總計約 20 億美元。

特別保費的保費基數將進行調整，係以截至 2022 年 12 月 31 日申報之保額外存款中扣除 50 億美元後之餘額為調整後基數計算。如 IDI 隸屬於一家擁有一個或多個 IDI 子公司的控股公司，則 50 億美元的扣除額將根據其保額外存款占控股公司中所有 IDI 子公司持有的保額外存款總額的百分比來分配。

根據系統性風險認定，保障保額外存款人的估計損失目前總計約 163 億美元。然而，與所有倒閉的銀行清理一樣，隨著資產的出售、負債的清償和清理費用的發生，該項估計將定期調整。發生的確切損失金額將在 FDIC 終止清理時認定。

如果在 8 個季度收費期結束之前，FDIC 預計損失將低於其預計從特別保費中收取的金額，則 FDIC 將在收取到足以收回實際損失金額後的該季度停止收款。或者，如在 8 個季度的收費期結束時，估計或實際損失超過收取的金額，FDIC 將收費期延長一個或多個季度，以收回實際損失。

二、預估特別保費金額

根據現行法規，在 SVB 和 Signature Bank 關閉的情況下，FDIC 必須收取特別保費以彌補 FDIC 根據系統性風險認定並採取行動所造成的任何損失。此作法是為了保障保額外的存款人。在 Signature Bank，67% 的存款在發生倒閉時未受存保保障，而在 9 億美元的總估計損失中，可歸因於保障保額外存款人的部分為 6 億美元。

在 SVB，88% 的存款在發生倒閉時未受存保保障，而在 178 億美元的總估計損失中，可歸因於保障保額外存款人的部分為 157 億美元。

綜合言之，在 2023 年第一季度 DIF 在兩家銀行造成的 187 億美元估計損失中，因保障保額外存款人而造成的估計損失為 163 億美元。

三、特別保費費率

FDIC 將年特別費率訂為萬分之 13.4。特別保費費率是用 163 億美元保障保額外存款人的損失估計值除以所有須收取特別保費的 IDI 所預估保費基數（2023 年 11 月 2 日申報數總計 6 兆美元）得出，然後將所得費率除以 2，以反映 2 年（8 個季度）的收費期，得出年費率約為萬分之 13.4，季度費率為萬分之 3.36。對相關損失估計、成本、費率等任何調整，或對申報保額外存款的修正，將於特別保費費率之各申報期間，視收入情形和整體環境，做部分調整。在 8 個季度的收費期內，FDIC 預計其收取的金額將足以彌補估計損失。

四、特別保費的保費基數

在計算特別保費時係以截至 2022 年 12 月 31 日的估計保額外存款為基準，將導致在認定系統性風險時擁有最多保額外存款的機構支付更大部分的特別保費。將特別保費的保費基數計算基礎定義為截至 2022 年 12 月 31 日申報的保額外存款並扣除 50 億美元，而保額外存款少於 50 億美元的要保存款機構則無須繳交特別保費。

一般而言，大型銀行和地區性銀行，尤其是那些擁有大量保額外存款的銀行，是最容易受到保額外存款擠兌影響最大的銀行。實際上，在 SVB 銀行倒閉後不久，多家擁有大量保額外存款的銀行聲稱，存款人已經開始提領資金。SVB 的倒閉和 Signature Bank 即將倒閉引發民眾的擔憂，即如果沒有為保額外的存款人提供即時援助，可能會對類似情況的機構、存款人和更廣泛的金融體系產生負面的連鎖反應。一般來說，大型銀行在系統性風險認定下從銀行產業提供的穩定性中受益最多。

根據截至 2022 年 12 月 31 日的資料，平均而言，資產規模最大的銀行機構其較大比例的資產由保額外存款提供，如下表 1 所示。總資產介於 10 億美元到 50 億美元之間者，通常對保額外存款的資金依賴程度最低，保額外存款占資產平均為 27.9%，而總資產超過 2,500 億美元者的保額外存款占資產平均為 35.1%。

表 1 資產中保額外存款的平均占比，按銀行機構資產規模 (%)

銀行機構的資產規模	資產中保額外存款的平均占比 (%)
10 至 50 億美元	27.9
50 到 100 億美元	28.9
100 至 500 億美元	32.4
500 至 2500 億美元	33.3
超過 2500 億美元	35.1

註：該表 1 採用截至 2022 年 12 月 31 日統計資料為主，並依據截至 2023 年 11 月 2 日統計資料進行修訂和調整。

存款是許多機構最常見的資金來源；然而，借款等其他負債來源也可以提供資金。存款和其他負債來源通常因其穩定性和客戶概況特徵而有所區別，當銀行狀況良好時，一些保額外的存款關係將呈現穩定狀態，然而，如果銀行遇到財務問題或產業發生壓力 / 特殊事件，這種狀態可能會由於保額外存款之未受保障狀態而變得較不穩定。

IDIs 的保額外存款集中度，即未受保障國內存款的占比，也存在顯著差異。在 SVB，88% 的存款在發生倒閉時沒有受到存保保障，而 Signature Bank 此項比例為 67%。根據截至 2022 年 12 月 31 日的數據，平均而言，資產規模較大銀行申報的保額外存款集中度明顯高於較小的銀行，如下表 2 所示。總資產在 10 億美元至 50 億美元之間的銀行機構通常申報的保額外存款占國內存款總額的比例最低，平均為 33.0%，而總資產超過 2,500 億美元者占比最大，平均為 50.4%。

表 2 保額外存款占國內存款總額的百分比，按銀行機構資產規模 (%)

銀行機構的資產規模	保額外存款總額占國內存款之比例 (%)
10 至 50 億美元	33.0
50 到 100 億美元	35.0
100 至 500 億美元	40.3
500 至 2500 億美元	42.8
超過 2500 億美元	50.4

註：該表 2 採用截至 2022 年 12 月 31 日統計資料為主，並依據截至 2023 年 11 月 2 日統計資料進行修訂和調整。

在宣布系統性風險認定後，FDIC 觀察到某些機構的保額外存款外流明顯放緩，這表明系統性風險認定有助於阻止這些存款外流，同時為銀行產業提供穩定性。

根據該規則，從系統性風險認定提供的援助中受益最多的銀行機構將支付特別保費，以彌補因保障保額外存款人而對 DIF 造成的損失，而資產規模較大且持有更多保額外存款者，將支付更高的特別保費。

對於擁有多個子公司 IDI 的銀行機構，其扣除額只有 50 億元，並按比例分配予各家 IDI，即各家 IDI 保費基數將採其截至 2022 年 12 月 31 日申報保額外存款總額減去其依 50 億美元占比得出之扣除額後計算特別保費，前開扣除額比例係以各家保額外存款除以銀行機構中所有 IDI 持有的保額外存款總額得之。表 3 提供具有 3 個子公司 IDI 的銀行機構特別保費計算範例。

表 3 銀行機構內部特別保費的計算 - 多家 IDI 子公司（金額：百萬美元）

	A	B	C	D	E
	2022 年 12 月 31 日申報之保額外存款金額	IDI 在銀行機構保額外存款占比 (%)	50 億扣除額屬於 IDI 占比金額 (B*50 億)	特別保費的保費基數 (A-C)	屬於 IDI 的特別保費 (D*26.9bp/目前損失估計) 之占比 (%)
IDI A	50,000	50	2,500	47,500	0.79
IDI B	40,000	40	2,000	38,000	0.63
IDI C	10,000	10	500	9,500	0.16

一般來說，大型銀行機構在系統性風險認定下從銀行產業提供的穩定性中受益最多，故資產規模較大且持有較多保額外存款的銀行機構將主要負責支付特別保費。其次，此規則下，大多數小型 IDI 不用支付特別保費，FDIC 估計特別保費不適用於總資產低於 50 億美元的銀行機構。

另外，依截至 2022 年 12 月 31 日申報的數據，如下表 4 所示，FDIC 估計有 114 家銀行機構（係指非屬控股公司子公司的 IDI 以及擁有一個或多個子公司 IDI

的控股公司），其中總資產超過 500 億美元者有 48 家，總資產在 50 至 500 億美元之間者有 66 家，而總資產低於 50 億美元者則不用支付特別保費。受特別保費影響的銀行機構的家數，實際情形將依照損失估計作調整，或修正保額外存款申報而有所不同。

表 4 需支付特別保費之銀行機構相關占比資料（資料基準日 2022.12.31）

銀行機構 的資產規模	需支付特別保費 銀行機構家數	需支付特別保費者占 全體銀行機構比 (%)	特別保費 占比 (%)	產業資產 占比 (%)
超過 500 億美元	48	1.1	95.3	74.5
50 至 500 億美元之間	66	1.5	4.7	6.8
低於 50 億美元	0	0.0	0.0	0.0
合計	114	2.6	100.0	81.3

註：該表 4 採用截至 2022 年 12 月 31 日統計資料為主，並依據截至 2023 年 11 月 2 日統計資料進行修訂和調整。

五、特別保費的徵收期

根據最終規則，特別保費將於 2024 年第 1 季（即自 2024 年 1 月 1 日起）開始收費。為保持 IDI 的流動性，並為一致和可預測的保費徵收原則，特別保費將在 8 個季度內收取。

FDIC 將在收費期間的每個季度審查並評估對損失估計的任何調整。如果在 8 個季度收費期結束之前，FDIC 預估損失金額將低於其預期的特別保費額，則 FDIC 將在收費足以彌補實際或估計損失後的季度，停止收取特別保費，FDIC 將在下一次付款到期前至少 30 天發出停止收費的通知。

FDIC 透過 DIF 中的特別保費，將收費期延長到 8 個季度，這段時間將使 FDIC 能夠更準確地估計損失，並允許在 FDIC 所收取之特別保費足以彌補實際或估計損失後提前停止，以降低 FDIC 過度收費的風險。

六、延長特別保費徵收期間

如在 8 個季度的收費期結束時，估計或實際損失超過所收取的金額，FDIC 將根據需要將收費期限延長一個或多個季度，在任何延長的特別保費的第一筆付款到期前至少 30 天發出通知後執行，以填補實際損失差額。

七、單次最終差額特別保費

法規要求 FDIC 收回 DIF 因保障 SVB 和 Signature Bank 保額外的存款人所蒙受的損失，而該確切的損失金額將在 FDIC 終止清理時確定。

如清理終止時的最終損失金額在收取到初始特別保費和任何延長的特別保費後才能認定，並且如清理終止時的損失超過此類特別保費收取的金額，FDIC 將實施單次最終差額特別保費。

全部最終差額將在一個季度內收取，這樣就不會因合併或其他安排而遺漏金額，並簡化對銀行機構營運的影響。FDIC 將在單次差額特別保費到期前至少提前 45 天向銀行機構發出通知，並在決定支付時間時考量其法定因素，包括經濟狀況和對產業的影響。

FDIC 將在付款到期前至少 15 天，將最終差額特別保費費率及其在最終差額保費中的占比資訊，通知須支付單次差額特別保費的 IDI。該通知將包含在 IDI 的定期季度存款保險費中。

八、特別保費收取及差額特別保費

特別保費和任何差額特別保費的收取，將與現行 IDI 每季的存款保險費相同的方式收取。IDI 每季定期存款保險費繳款通知中將揭露特別保費的金額或應付的特別保費差額。

九、特別保費和差額特別保費的支付方式

每個 IDI 都需允許 FDIC 從其銀行指定的存款帳戶中扣除其特別保費和差額特別保費。在付款到期日之前，每個 IDI 都必須確保該指定帳戶中有足夠的資金來支付該款項。未能在帳戶提供資金支付特別保費者，其與未支付定期保費之罰則相同。

十、修改請求

IDI 可根據 FDIA 第 12 條提交書面請求，要求修改任何特別保費或差額特別保費的計算。

肆、分析及預期成效

一、受益實體類型

在根據 FDIA 第 13（c）（4）（G）條執行特別保費時，FDIC 需要考慮受益於根據系統性風險認定採取的任何行動或提供援助的實體類型。

在認定系統性風險後的幾週內，為穩定銀行體系和阻止 SVB 和 Signature 銀行倒閉帶來的潛在蔓延，各大監理機關做出許多的努力，確保存款人可以繼續使用他們的存款，小企業和其他雇主可以繼續發放工資，其他銀行可以繼續向借款人提供信貸並作為後盾。

一般而言，大型銀行和地區性銀行，尤其是那些擁有大量保額外存款的銀行，是最容易且受到保額外存款擠兌影響較大的銀行。事實上，在 SVB 關閉後不久，一些擁有大量保額外存款的機構報告聲稱存款人已開始提領資金。SVB 的倒閉和 Signature Bank 即將倒閉引發民眾的擔憂，即如果沒有為保額外的存款人提供即時援助，可能會對類似情況的機構、存款人和更廣泛的金融體系產生負面的連鎖反應。一般來說，大型銀行在系統性風險認定下從銀行產業提供的穩定性中受益最多，依該提案，從系統性風險認定提供的援助中受益最多的銀行將被收取特別保費，以彌補因保障保額外存款人而給 DIF 造成的損失，爰銀行的資產規模較大且持有更多保額外存款者將支付更高的特別保費。

二、對產業的影響

在計算特別保費的保費基數時，FDIC 將從每個 IDI 或銀行機構截至 2022 年 12 月 31 日申報之保額外存款總額中扣除 50 億美元，因此，於該截止日前未有申報保額外存款之機構（主要係指 2023 年 1 月 1 日起之新設機構），不再納入特別保費規則中。

根據截至 2022 年 12 月 31 日申報之數據以及上表 4，FDIC 估計將對 114 家銀行機構收取特別保費，其中包括 48 家總資產超過 500 億美元的銀行機構和 66 家總資產在 50 到 500 億美元之間，總資產低於 50 億美元的銀行機構不用支付特別保費。

FDIC 進一步分析特別保費對銀行機構收益的影響。特別保費是根據銀行機構申報之保額外存款計算，並由 IDI 負責支付特別保費，爰 FDIC 根據 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日的平均季度收入，分析特別保費對獲利銀行機構的影響，假設 8 個季度徵收的全部特別保費對收入的影響僅發生在一個季度。鑑於假設和估計的損失金額，FDIC 預計特別保費將導致須支付特別保費的銀行機構的收入單季平均減少 20.4%。

另於表 5 顯示，約有 66%（73 家）依該案徵收有獲利銀行機構的特別保費占收入之比重低於 20%，其中 23%（25 家）的特別保費占收入之比重低於 5%。

表 5 特別保費總額對支付特別保費之銀行機構收入之單季影響

特別保費占收入之百分比	銀行機構家數	銀行機構占全體家數比 (%)	銀行機構資產 (10 億美元)	銀行機構資產占總資產比 (%)
30% 以上	15	14%	5,838	30%
20% 到 30%	23	21%	6,308	32%
10% 到 20%	28	25%	5,504	28%
5% 到 10%	20	18%	805	4%
低於 5%	25	23%	1,034	5%
總計	111	100%	19,489	100%

註：該表 5 採用截至 2022 年 12 月 31 日統計資料為主，並依據截至 2023 年 11 月 2 日統計資料進行修訂和調整。

為保持 IDI 的流動性，並為一致及可預測的保費徵收原則，設定該特別保費將在 8 個季度內收取。

三、目前經濟情況

2023 年 9 月 7 日，FDIC 公布季度銀行業概況報告，對 2023 年第二季度所有 FDIC 要保機構的財務績效進行全面總結。整體而言，該季度銀行業的關鍵指標仍是良好的。由於第一季和第二季倒閉銀行所帶來的影響，使淨收入與上一季相比有所下降，然而，若排除這些非經常性狀況，淨收入相對前一季持平。儘管銀行業的淨利息差距收益變小，主因存款利率上升及非存款負債利率高導致融資壓力加大，但在第二季度，淨收入仍保持相對較高的歷史水準。放款持續擴張，資產品質指標良好，銀行業資本充足。

然而，銀行業仍然面臨著通膨、市場利率上升和地緣政治不確定性所帶來的重大風險，這些風險可能導致信用品質惡化和獲利能力下降，進而導致更加嚴格的核貸標準、放款成長放緩、較高的備抵支出和流動性限制。此外，隨著商業不動產放款到期，再融資需求上升，受高利率壓力，辦公物業的空間需求下降，致房地產價值走軟。

儘管面臨這些挑戰，FDIC 認為美國銀行體系的狀況仍然穩健，要保機構針對該特別保費仍具承受能力。

伍、結論

FDIC 已提出對要保存款機構徵收特別保費的最終規則，以彌補因矽谷銀行和標誌銀行倒閉而對存款保險基金造成的損失。預計將在 8 個季度期間以每季萬分 3.36，每年萬分之 13.4 的費率徵收，適用於截至 2022 年 12 月 31 日估計之保額外存款金額，並以保額外存款中扣除 50 億美元後之餘額為調整後基數計算，預計將有約 163 億美元的收入，相當於目前的損失估計。

同時，FDIC 亦於其中涵蓋調整實施方式的規則，使其具備依需求調整內容和規定的靈活性，例如：對損失估計或特別保費收費期間進行調整與修改，包括採用提前停止收款、延長或實施一次性保費收入措施。

綜合上述，該措施除有助於 FDIC 彌補相關損失外，亦有益於金融穩定以及降低保額外存款金額的集中度。